



Military Police
Complaints Commission

Commission d'examen des
plaintes concernant la police militaire

Government
Publications

CAI
ND 700
- 2005
u61


UPDATING CIVILIAN OVERSIGHT OF CANADA'S MILITARY POLICE: ACHIEVING RESULTS FOR CANADIANS



SPECIAL REPORT



Canada



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

2005

Catalogue No. DP4-1/2005

ISBN 0-951-69226-8

<https://archive.org/details/31761117081679>

UPDATING CIVILIAN OVERSIGHT OF CANADA'S MILITARY POLICE: ACHIEVING RESULTS FOR CANADIANS

SPECIAL REPORT





Table of Contents

Executive Summary	2
Some History	4
The Need for Change	6
Updating Oversight	
1) Equal rights for subjects of complaints	7
2) Oversight of informal resolution process	8
3) Monitoring conduct complaints	9
4) Scope of oversight role	11
5) Expanded protection against interference	12
6) Better public interest investigations with subpoena power	14
Conclusion	15

EXECUTIVE SUMMARY

For a great many Canadians, the mention of Somalia recalls not only an impoverished developing nation, but memories of a collective shock as the national and international media reported a series of sometimes-tragic events during the deployment of Canadian Forces to that east African country in the early 1990's. Among the many systemic problems the resulting inquiry identified in Canada's military were important concerns about the administration of justice in the Canadian Forces.

"INDEPENDENT OVERSIGHT IS ESPECIALLY IMPORTANT FOR THE MILITARY POLICE AND, IN THIS REGARD, CIVILIAN OVERSIGHT OF POLICE FORCES IS PARTICULARLY INSTRUCTIVE. IF AN INDIVIDUAL CITIZEN COMPLAINS TO A CIVILIAN POLICE FORCE ABOUT IMPROPER CONDUCT OF ITS PERSONNEL, THERE IS AN EXPECTATION OF AND A RIGHT TO A RESPONSE. THE SITUATION SHOULD BE NO DIFFERENT IN THE MILITARY CONTEXT."¹

- THE LATE
RIGHT HONOURABLE BRIAN DICKSON
CHIEF JUSTICE, SUPREME COURT OF CANADA
(1984-1990)

The Government of Canada responded with a major overhaul of the *National Defence Act* in 1998, the largest part of which involved a significant modernization of the military justice system. These changes created a military justice system more in harmony with Canadian values of fairness and impartiality, and included the introduction of civilian oversight to the Canadian Forces Military Police, to be provided by a new Military Police Complaints Commission.

While considered somewhat novel at the time, few question the appropriateness of civilian oversight of military policing. Military police are in some ways different from their civilian counterparts, but the similarities are far more numerous and fundamental. Military police are peace officers. They possess the same extraordinary powers —

¹ Canada. National Defence. *Report of the Special Advisory Group on Military Justice and Military Police Investigation Services*, 25 March 1997, Chap. 10, p. 65.

and the same authority to exercise these powers — as civilian police. They can arrest and detain people, not just members of the Canadian Forces, but anyone. They can, when necessary to protect their own or others' lives, use lethal force against citizens.

Military police should be no less accountable to Canadians for their use of these powers than civilian police.

There is no question that the establishment of independent oversight by the Commission has been a positive development. At the same time, some five years after its introduction, it is clear the existing process for the investigation and review of complaints about the conduct of military police does not meet current standards of fairness, transparency and effectiveness for civilian oversight of policing. There are important gaps in the oversight body's authority. Under the provisions of the current legislation, the resolution of complaints can often be needlessly cumbersome, thus providing poor value to Canadians.

In addition, the mechanism for detecting and investigating interference with military police — a key part of the Commission's mandate — is less than adequate.

As a result of these shortcomings, some of the intended benefits of civilian oversight of military policing are at risk. Addressing these shortcomings and advancing both the effectiveness and the efficiency of civilian oversight of military police would not require a radical departure from the existing provisions of the Act. However, the Commission is concerned that an important opportunity to recognize and take actions that can correct these problems is slipping away.

The Government of Canada is now considering whether further amendments should be made to the *National Defence Act* following the five-year independent review of the Act, led by former Chief Justice Antonio Lamer.

The Complaints Commission believes a number of important issues still need to be addressed. Accordingly, the Commission believes this is an opportune time to issue this Special Report, in the hope of bringing the attention of Parliamentarians and all Canadians to the importance of strengthening civilian oversight of Canada's military policing.

Henry Kostuck
Interim Chairperson

SOME HISTORY

With the 1998 amendments to the *National Defence Act*, the Government of Canada updated the military justice system to more closely parallel the independence of our civilian system, while respecting the unique circumstances and culture of the Canadian Forces and the Department of National Defence.

These changes included recognition of the importance of a professional police service to the military justice system, clearly separating, on an institutional basis, the system's investigative, prosecutorial, defence and judicial functions. A new *Military Police Professional Code of Conduct* was put in place.

"...EFFECTIVE AND MEANINGFUL ACCOUNTABILITY IS THE ONE WAY TO SUSTAIN AND ENHANCE PUBLIC CONFIDENCE IN THE ADMINISTRATION OF CRIMINAL JUSTICE. PUBLIC TRUST AND CONFIDENCE ARE CORNERSTONES OF EFFECTIVE POLICING."³

- GWEN BONIFACE, COMMISSIONER,
ONTARIO PROVINCIAL POLICE

These changes were in keeping with the increased role for the military police in the military justice system called for in the 1997 *Report of the Special Advisory Group on Military Justice and Military Police Investigation Services*. That same report stated that, "With such an increase in responsibility and authority must come a corresponding professionalism and accountability. This responsibility should at all times be monitored by a process of oversight and review."²

² Ibid., p. 65.

³ Gwen Boniface, Commissioner, Ontario Provincial Police, *Police Leaders' Perspective on Accountability, Building Ethical Frameworks and Civilian Oversight*, presentation to Canadian Association for Civilian Oversight of Law Enforcement, 25 June 2004, accessed at <http://www.cacole.ca/conference2004/presentations/CACOLE%20Speech%20June25%20-%20G%20Boniface.pdf>

To provide this accountability to Canadians, and to protect the integrity of military policing, a new Part IV of the *National Defence Act* came into force. This part of the legislation sets out the process for handling complaints about the conduct of military police, including provisions for military police themselves to complain if they believe anyone in the chain of command or a senior official of the Department of National Defence has interfered with their investigations. The Military Police Complaints Commission oversees these processes.

To ensure the integrity of the oversight body, Parliament directed that the Commission would operate apart from the authority of the Department of National Defence. The Commission is staffed entirely by civilians, and reports to Canadians through Parliament.

Its contributions have been recognized on a number of occasions by the Canadian Forces Provost Marshal. The Provost Marshal – the head of the military police – has written that, "...the work of the Military Police Complaints Commission has advanced military police accountability and assisted in promoting the highest ethical and professional policing standards throughout the Military Police Branch."⁴

⁴ Canadian Forces Provost Marshal, *Annual Report 2000*, p. 4

THE NEED FOR CHANGE

Notwithstanding the substantial step forward represented by the 1998 amendments to the *National Defence Act*, the provisions for civilian oversight of Canadian Forces Military Police are falling farther and farther behind police oversight regimes of other jurisdictions in Canada and elsewhere, where the trend is toward increasingly robust civilian oversight.⁵ This is not surprising: Canadians continue to make it clear that they want more, not less, accountability from the public institutions. In its current form, civilian oversight of military policing cannot meet these ever-rising expectations:

- The transparency and fairness of the complaints process cannot be demonstrated in all situations.
- Military police conduct in a number of areas remains hidden from public accountability.
- Gaps in the system may be allowing interference to go undetected, posing an ongoing threat to the integrity of military policing.
- Time and money are being wasted in arguments over the wording and intent of the legislation.

⁵ Honourable Patrick Lesage, *Report on the Police Complaints System in Ontario*, 22 April 2005, p. 57 (<http://www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/english/about/pubs/LeSage/>)

ASSURING FAIRNESS AND TRANSPARENCY

1) Subjects of complaint should have the right to request a review

Simple fairness should dictate that the military police member who was the subject of a complaint should have the right to request a review of the disposition of the complaint. Under the current system, only the person who filed the complaint can ask the Complaints Commission to review the way it was handled by the Canadian Forces Provost Marshal.

The only recourse for subjects of a complaint is to file a complaint of their own, necessitating a new investigation and the associated consumption of time and resources. If the subject of the complaint also had the right to request a review by the Commission, in most cases, a new investigation would not be required. Greater fairness and new efficiencies would be achieved.

In the First Independent Review of the 1998 changes to the *National Defence Act*, former Chief Justice Antonio Lamer recommended that,

“Once a conduct complaint has been resolved by the Canadian Forces Provost Marshal, the complainant **or the member of the military police whose conduct was the subject of the complaint** would have 60 days within which to request a review...”⁶ (*emphasis added*)

Implementing this simple change would do no more than give military police the same rights accorded to their counterparts in other Canadian jurisdictions, including British Columbia, Ontario, Alberta, Manitoba, Newfoundland and Nova Scotia, and elsewhere in the world.

⁶ *The First Independent Review by the Right Honourable Antonio Lamer P.C., C.C., C.D. of the provisions and operation of Bill C-25, An Act to amend the National Defence Act*, 3 September 2003, Recommendation 66, p. 83

2) *The public interest requires that the informal resolution process be subject to oversight*

In his 2005 review of the police complaints process in Ontario, the Honourable Patrick Lesage, former Chief Justice of the Ontario Superior Court of Justice, noted that informal resolution of a complaint provides an opportunity for everyone involved “to engage in a potentially more efficient and satisfactory process.”⁷

The *National Defence Act* recognizes the potential benefits of informal resolution, instructing the Provost Marshal – the head of the military police – to consider whether a complaint about the conduct of a military police member can be dealt with in an informal manner. If appropriate, and all parties agree, the Provost Marshal may attempt to resolve the complaint informally.⁸

IN THE MILITARY CONTEXT
IN PARTICULAR, IT IS ESSENTIAL
TO ENSURE THAT INTIMIDATION,
WHETHER REAL OR PERCEIVED,
PLAYS NO PART IN THE
INFORMAL SETTLEMENT
OF COMPLAINTS.

If a complaint is disposed of through informal resolution, the Act requires the Provost Marshal to advise the Chairperson of the Complaints Commission of the resolution; however, the Commission’s authority to be informed of the terms of any informal resolution and to monitor the process of informal resolution are disputed.

In his report on the police complaints system in Ontario, former Chief Justice Lesage recommends that,

“...records should be kept by the police service and the new [civilian oversight] body regarding the details of the complaint and the resolution. Where an informal resolution is deemed unsuitable by the new body, has been rejected, or has failed, the new body may refer the complaint for investigation.”⁹

Similarly, in a draft *Police Complaint Act* for British Columbia, the province’s Police Complaints Commissioner, Dirk Ryneveld, Q.C., includes the provision that,

“The terms of any informal resolution must be submitted to the commissioner for approval, and in deciding whether to grant approval, the commissioner may undertake such inquiries of persons, including the parties to an informal resolution, as the commissioner considers appropriate.”¹⁰

⁷ *Report on the Police Complaints System in Ontario*, p. 70

⁸ *National Defence Act*, R.S.C. 1985, c. N-5, s 250.27(1)

⁹ *Report on the Police Complaints System in Ontario*, p. 71

Police Complaint Commissioner, British Columbia, *Police Act Reform White Paper and Draft Police Complaint Act*, March 2005, p. 24

The Complaints Commission holds very strongly that as long as its authority to monitor and review the terms of informal resolutions of complaints is not explicit, the fairness and transparency of the complaint process will remain in doubt. This lack of review also reduces the effectiveness of the complaints process, since there is no way of knowing whether an informal resolution addresses any systemic issues that may have led to the complaint.

This power can be provided without damaging the integrity of the informal resolution process. Statutory measures can be put in place to ensure discussions related to the informal resolution remain confidential.

3) The Complaints Commission should have explicit power to monitor the handling of conduct complaints by the Provost Marshal, including access to investigative materials and other information necessary to determine whether the complaint was dealt with properly

The head of the military police has initial responsibility for the investigation of conduct complaints, although the Chairperson of the Complaints Commission may, at any time in the process, determine that it is in the public interest for the Complaints Commission to launch its investigation immediately and possibly hold a public hearing.¹¹

If the Chairperson is to make the best use of this public interest power, it follows that the Commission should have access to all necessary information about the complaint and the investigation initiated by the Provost Marshal. Indeed, the Act states that, "The Provost Marshal shall establish and maintain a record of all complaints received...and, on request, make available any information contained in that record to the Complaints Commission."¹²

"TOO OFTEN, WE...HAVE
TO STRUGGLE TO GET EVERY
PIECE OF PAPER NECESSARY
TO DO OUR JOBS."¹³

SHIRLEY HEAFEY, CHAIR,
COMMISSION FOR PUBLIC
COMPLAINTS AGAINST
THE RCMP

So far, however, the Canadian Forces has tended to take a very narrow view of what constitutes a 'record of a complaint,' providing the Commission with only the most basic information, rather than the investigative files and other materials needed to support an informed decision on the matter. In one instance, only after the Commission had expended the time and resources to prepare a court action, was the necessary information provided.

¹¹ *National Defence Act*, s 250.38

¹² *National Defence Act*, s 250.25

¹³ Shirley Heafey, Chair, Commission for Public Complaints Against the RCMP, *The Need for Civilian Review of the RCMP on National Security Issues*, address to the Access and Privacy Conference, Edmonton, 17 June 2005, accessed at http://www.cpc-cpp.gc.ca/DefaultSite/Whatsnew/index_e.aspx?ArticleID=776

This situation impedes the Commission's ability to make appropriate and timely decisions and to provide the oversight intended by the legislation.

In situations where the Commission may have concerns about the Provost Marshal's handling of a particular complaint but the complainant does not request a review – for any number of possible reasons – the Commission faces a dilemma: It can take drastic action and initiate a public hearing, or risk failing to address what could be a serious problem with some aspect of military policing.

While ordering a public interest hearing in this situation would allow the Commission to compel the Provost Marshal to produce the necessary information, it is an exceptional and potentially costly step. It seems absurd that the Commission could conceivably find itself calling a public hearing in order to determine whether it is in the public interest to call a public hearing.

A recent ruling by the Federal Court of Appeal underscores the importance of reserving the public hearing process for exceptional situations.¹⁴ Justice Létourneau wrote that,

"The holding of a public hearing to compel the [RCMP] Commissioner to perform a statutory duty imposed upon him by the Act is a costly procedure. It is certainly not the one favoured by Parliament or by the Commission [for Public Complaints] itself. Investigation is the rule, a public hearing the exception."¹⁵

In any event, an explicit power to monitor police investigations of conduct complaints and/or have access to all relevant information is becoming a standard feature of civilian oversight of law enforcement in Canada and around the world. It has been the law in the United Kingdom since 2002,¹⁶ and former Chief Justice Lesage of Ontario recommends it be added to the police complaint process in that province.¹⁷

¹⁴ It is most interesting to note that Part VII of the *Royal Canadian Mounted Police Act*, dealing with complaints against the RCMP, was used as a model for the framing of Part IV of the *National Defence Act*, which sets out the military police complaints process and establishes the Military Police Complaints Commission.

¹⁵ *Royal Canadian Mounted Police Public Complaints Commission v. Attorney General of Canada*, 2005 FCA 213, at para 62

¹⁶ *Police Reform Act 2002* (U.K.), 2002, c. 30, s 17 (<http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2002/20030--c.htm#17>)

¹⁷ *Report on the Police Complaints System in Ontario*, p. 73

4) The scope of military police conduct subject to civilian oversight should be clarified by Parliament

The difficulty here is the restriction the Act imposes on the type of complaints that are subject to oversight, confining the Commission's jurisdiction to complaints "about the conduct of a member of the military police in the performance of any of the policing duties or functions that are prescribed for the purposes of this section in regulations made by the Governor in Council."¹⁸

These regulations list a total of nine "duties and functions," ranging from the conduct of an investigation and the handling of evidence to responding to a complaint and the arrest or custody of a person.¹⁹ The Regulations specifically exclude from the process any complaints about military police duties or functions that relate to administration, training, or military operations that result from established military custom or practice.²⁰

These conditions may seem reasonable to the casual observer, but in practice, far from being clear, these exceptions have allowed certain complaints about the conduct of military police members to be classified as "internal matters." Certainly, there may be issues that would be dealt with most appropriately within the military police organization. However, the Act does not oblige the Provost Marshal to tell anyone of the existence of a complaint that has been classified as "internal," nor explain why such a complaint should be dealt with internally and not subject to independent review.

In other words, and perhaps contrary to the intent of the *National Defence Act*,²¹ an unknown number of complaints about the conduct of military police that may or may not be subject to civilian oversight can be filed and disposed of without the knowledge of either the Complaints Commission or the people of Canada.

This clouds the transparency of the process, and makes it impossible to determine whether either the complainant or the subject of the complaint have been dealt with fairly.

These exceptions also mean that military police are beyond the reach of public accountability for their conduct in significant areas of their responsibility.

By continuing to exclude the conduct of military police during military operations from oversight, serious incidents such as the alleged torture and harassment of prisoners at the Abu Ghraib prison operated by the U.S. military in Iraq or in Guantanamo Bay – and suspicions that senior officers attempted to cover up the alleged misconduct – could be beyond the reach of Canadian civilian oversight.

¹⁸ *National Defence Act*, s 250.18(1)

¹⁹ *Complaints About the Conduct of Members of the Military Police Regulations*, P.C. 1999-2065, 18 November 1999, s 2(1)

²⁰ *Ibid*, s 2(2)

²¹ s 250.21(2)(c)(i) "The person who receives a complaint shall...ensure that notice of the complaint is sent as soon as practicable to the Chairperson..."

Where oversight of operational matters is concerned, it is worth noting that the mandate of the public inquiry into the deportation and subsequent detention of Mr. Maher Arar goes beyond exploring the actions of Canadian officials in the matter. The Government has also asked the inquiry to make recommendations concerning an independent, arm's-length review mechanism for RCMP activities with respect to national security.²² Again, the trend is toward more, not less oversight.

If there are to be limits on civilian oversight of military police conduct, transparency and accountability demand that these limits be considered by Parliament and set out in the Act, rather than through regulation, which can be altered at any time without substantive scrutiny by Parliament.

Moreover, it is highly questionable whether the military police themselves (the overseen) should be the ones to apply such limits to complaints. In his recent review of the Ontario police complaints system, former Chief Justice Lesage has recommended that the independent oversight body, rather than the police, should handle the screening and classification of complaints.²³ Indeed, in other jurisdictions where the extent of oversight applicable to a police complaint depends on the nature of the complaint, such as in Québec and British Columbia, it is already established in law that it is the oversight agency, and not the police, that makes this determination.

5) Protections against interference with the activities of military police should be expanded and clarified

Canada's military police complaints process is somewhat unique in that it allows military police conducting or supervising an investigation to complain if they believe a member of the Canadian Forces, or a senior official of the Department of National Defence has improperly interfered with their investigation.²⁴

By including this provision in the legislation, the Government of Canada recognized the sometimes-difficult situation of the military police. Members are part of a professional police service, but they are also members of the Canadian Forces, and thus must respect their place in the chain of command. As the Somalia experience showed, it is essential for military police to be free to carry out their policing duties without intimidation or other interference from the chain of command or senior officials.

Nonetheless, protection against interference is not complete. Since its inception, very few formal complaints of interference have been filed, and there is a concern that these statistics do not provide an accurate reflection of the reality. The Commission questions why more allegations of interference are not being brought forward as formal complaints, and worries that fear of retribution may be a factor.

²² Public Safety and Emergency Preparedness Canada, *Deputy Prime Minister Issues Terms of Reference for the Public Inquiry into the Maher Arar Matter*, News Release, 5 February 2004, accessed at http://www.psepc-sppcc.gc.ca/publications/news/20040205_e.asp

²³ *Report on the Police Complaints System in Ontario*, pp. 65-66

²⁴ *National Defence Act*, s 250.19(1)

In discussions with military police, Commission staff have too often heard from members words to the effect that they 'would never dream of filing an interference complaint,' alleging that the risk to their career advancement is simply too great.

The legislation should include explicit protection against reprisal for any member of the Canadian Forces who files a complaint of any kind, interference or conduct, as recommended by Chief Justice Lamer in the five-year review of the Act.²⁵

Also, in terms of protecting military police from interference, Canadians may have difficulty understanding why military police are limited to complaining only about interference in their "investigations."²⁶ The risk to the integrity of military policing posed by interference from the chain of command or senior officials extends to a whole range of policing duties and functions, from the conduct of an arrest to the handling of evidence. The complaints process should reflect this reality.

Furthermore, any person can file a conduct complaint, and the same should be true for interference complaints. Limiting the right to file a complaint of interference to a military police member who conducts or supervises an investigation also limits the Commission's ability to assure the integrity of military policing.

Finally, the extent of the Commission's investigative powers with regard to interference complaints should also be stated explicitly in the legislation. So far, access to documents relative to interference complaints has generally been given voluntarily, however the Commission should not have to rely on the goodwill of the organization it oversees in order to obtain documents and other materials relevant to the investigation of an interference complaint or, failing this, be forced to conduct a public hearing to gain access to the necessary information.

"ON TOO MANY OCCASIONS,
WE HAVE SEEN THE RESULTS OF
A LACK OF INDEPENDENCE OF
MILITARY POLICE FROM THE
CHAIN OF COMMAND.
IMPORTANT INVESTIGATIONS
THAT SHOULD HAVE BEEN
CONDUCTED WERE NOT. THOSE
THAT WERE CONDUCTED WERE
SOMETIMES DELAYED AT THE
INSTANCE OF SUPERIORS – AND
CARRIED OUT WITH INADEQUATE
RESOURCES. BECAUSE OF THEIR
POSITION IN THE CHAIN OF
COMMAND, MILITARY POLICE
MAY HAVE FELT INTIMIDATED
WHEN INVESTIGATING
SENIOR OFFICERS."

REPORT OF THE COMMISSION OF
INQUIRY INTO THE DEPLOYMENT
OF CANADIAN FORCES
TO SOMALIA.
2 JULY 1997, VOLUME 5

²⁵ *The First Independent Review by the Right Honourable Antonio Lamer P.C., C.C., C.D. of the provisions and operation of Bill C-25, An Act to amend the National Defence Act*, 3 September 2003, Recommendation 63, p. 81

²⁶ *National Defence Act*, s 250.19(1)

6) The Complaints Commission should have the power of subpoena in the conduct of public interest investigations, as well as assurance of military police cooperation with its investigations

Since the Commission began operations, the Chairperson has invoked the power to conduct an investigation of a conduct complaint as a matter of public interest on only a handful of occasions. These public interest investigations have involved complaints of a particularly serious nature, or that held the potential to have significant impact on the operations of the Canadian Forces Military Police.

Unfortunately, the Commission's ability to conduct a thorough investigation in such cases is hampered by its lack of authority to compel witnesses to provide statements or evidence. Several times, witnesses — most often members of the military police — that could have provided important information have exercised their right not to be interviewed. These individuals are not to be blamed for their refusal, because the Commission could not guarantee that any statements they may have made during the investigation would not be used against them in some future proceeding.

The legislation does provide the Commission with the power to compel testimony, and provide witnesses with the corresponding protections, but only when the Chairperson takes the exceptional step of calling a public hearing.²⁷ To refer again to the recent Federal Court of Appeal ruling, "The holding of a public hearing... is a costly procedure. It is certainly not the one favoured by Parliament or by the Commission itself. Investigation is the rule, a public hearing the exception."²⁸

It seems only common sense that the power of subpoena and protections to witnesses should be available to the Commission for public interest investigations, ensuring there is no artificial pressure to conduct a public hearing in order to ensure a thorough investigation.

Indeed, where statements or documents from military police are required for an investigation by the Commission, the power of subpoena should not be necessary at all.

In most jurisdictions in Canada, police officers have a statutory duty to cooperate with investigations by oversight bodies. In Ontario, for example, it has been a requirement for police officers and police services to provide all relevant documents and submit to interviews by that province's Special Investigations Unit since it was created in 1990.²⁹ In 1998, this provision of the Ontario Police Services Act was strengthened, and any police officer failing to comply with requests for information or to be interviewed by the Special Investigations Unit can be found in neglect of duty.³⁰ Corresponding protections against self-incrimination would, of course, be available to witnesses in such circumstances.

²⁷ *National Defence Act*, s 250.19(1)

²⁸ *RCMP Public Complaints Commission v. A-G (Canada)*, 2005 FCA 213, at para 62

²⁹ The Special Investigations Unit was created by the government of Ontario in 1990 to investigate deaths or serious injuries arising in the course of policing.

³⁰ *Police Services Act*, Ontario Regulation 123/98, Part V Code of Conduct, s 2 (c) (i.1)

CONCLUSION

Over the past three decades, civilian oversight of law enforcement has become an essential ingredient in ensuring public confidence in police services across Canada and around the world. The capacity of civilian overseers to ensure public accountability of law enforcement grows in direct correlation to the transparency, fairness and efficiency of the mechanisms through which the oversight is delivered.

Over the past five years, the Complaints Commission has made every effort to make oversight of the Canadian Forces Military Police as transparent, fair, and effective as possible. Unfortunately, as the Police Complaints Commissioner for British Columbia has pointed out, “even the best administration cannot transcend the problems arising from inadequate legislation.”³¹

In the context of the ongoing five-year review of the *National Defence Act*, and the consequent likelihood that Parliament may consider amendments to the legislation in the coming months, this is an appropriate time for Canadians to reflect on these questions, and to consider whether the current process should be updated:

- Does fairness and efficiency require that the subject of a complaint (the military police member) also have the right to request a review of the disposition of the complaint?
- Does the public interest require that informal resolution of conduct complaints be subject to civilian oversight?
- Can the system be made more transparent and more efficient by clarifying the provisions for monitoring the handling of complaints?
- Can the credibility and professionalism of military policing and the Canadian Forces be further promoted by extending independent oversight to other aspects of on-duty military police conduct?

³¹ *Police Act Reform White Paper and Draft Police Complaint Act*, p. 3

- By expanding and clarifying the provisions for interference complaints, can we further safeguard the integrity of military policing?
- Can the complaints process be more transparent, efficient and fair by providing the Commission with the power of subpoena, with the corresponding protections for witnesses, in the conduct of its public interest investigations? Can accountability and efficiency be similarly enhanced by giving members of the military a legal duty to cooperate with investigations by the Commission?

The changes being proposed by the Complaints Commission are significant but hardly revolutionary. By updating the process in this way, civilian oversight of military police can keep pace with the current expectations and values of Canadians, and allow the Commission to continue to play its intended part in contributing to a military police service of the highest professional calibre.

- En étoffant et en clarifiant les dispositions concernant les plaintes pour ingérence, peut-on protéger davantage l'intégrité des activités de la police militaire?
 - Le processus de traitement des plaintes peut-il être plus transparent, efficace et équitable en accordant à la Commission le pouvoir d'assignation, de même que les protections pour les témoins, dans le cadre de ses enquêtes menées dans l'intérêt public? Peut-on aussi accroître l'imputabilité et l'efficacité en obligeant légalement les policiers militaires à collaborer dans le cadre des enquêtes menées par la Commission?
- Les changements que propose la Commission sont significatifs mais non d'une importance démesurée. En mettant ainsi à jour le processus, la surveillance civile de la police militaire peut suivre le rythme des attentes et des valeurs actuelles des Canadiens. On permettrait aussi à la Commission de poursuivre son rôle prévu et de contribuer à un plus haut degré de professionnalisme au sein du corps policier militaire.

CONCLUSION

Au cours des 30 dernières années, la surveillance civile du maintien de l'ordre est devenue un élément essentiel pour assurer la confiance du public envers les services policiers au Canada et dans le monde. La capacité des organismes chargés de la surveillance civile d'assurer la responsabilisation publique des forces du maintien de l'ordre augmente de manière proportionnelle au degré de transparence, d'équité et d'efficacité des mécanismes servant à assurer la surveillance.

Ces cinq dernières années, la Commission a fait tout en son pouvoir pour faire de la surveillance de la police militaire des Forces canadiennes un processus aussi transparent, équitable et efficace que possible. Malheureusement, comme l'a fait remarquer le commissaire aux plaintes contre la police de la Colombie-Britannique : « même la meilleure administration ne peut pas surmonter les problèmes d'une législation inadéquate. »³¹

Compte tenu de l'examen quinquennal de la *Loi sur la défense nationale* en cours et de la probabilité de voir le Parlement envisager des modifications à la législation dans les mois à venir, le moment est propice pour les Canadiens de réfléchir à ces questions :

- Selon les principes d'équité et d'efficacité, la personne faisant l'objet d'une plainte (le policier militaire) devrait-elle aussi avoir le droit de demander une révision du règlement de la plainte?
- Faut-il, dans l'intérêt public, que le règlement à l'amiable des plaintes pour inconduite fasse l'objet d'une surveillance civile quelconque?
- Le système peut-il devenir plus transparent et efficace si l'on clarifie les dispositions touchant à la surveillance du traitement des plaintes?
- Peut-on promouvoir davantage la crédibilité et le professionnalisme de la police militaire et des Forces canadiennes en appliquant le principe de la surveillance indépendante aux autres volets de la conduite des policiers militaires en devoir?

³¹ *Police Act Reform White Paper and Draft Police Complaint Act*, p. 3

6) La Commission devrait jouir de pouvoirs d'assignation dans ses enquêtes menées dans l'intérêt public et être assurée de la coopération de la police militaire dans le cadre de ses enquêtes

Depuis les débuts de la Commission, on peut compter sur le bout des doigts le nombre de fois que le président a invoqué le droit de mener, dans l'intérêt public, une enquête sur une plainte pour inconduite. Ces enquêtes menées dans l'intérêt public ont porté sur des plaintes particulièrement graves ou des plaintes susceptibles d'avoir des effets importants sur les opérations de la police militaire des Forces canadiennes.

Malheureusement, la Commission peut difficilement mener une enquête approfondie dans ces dossiers compte tenu de son manque d'autorité et de son incapacité d'exiger des témoins qu'ils présentent une déclaration ou des preuves quelconques. À plusieurs occasions, des témoins — la plupart des policiers militaires — qui auraient pu fournir des détails importants ont fait usage de leur droit de ne pas être interviewés. On ne peut blâmer ces personnes d'avoir refusé de témoigner parce que la Commission ne pouvait garantir que leurs déclarations ne seraient pas utilisées contre eux, à l'avenir, dans le cadre d'autres procédures.

La législation accorde à la Commission le pouvoir d'obliger une personne à témoigner et accorde aux témoins les protections correspondantes, mais seulement lorsque le président prend la mesure exceptionnelle de convoquer une audience publique.²⁷ Pour citer une fois de plus la décision récente de la Cour d'appel fédérale, « Tenir une audience publique... est une procédure coûteuse. Ce n'est certainement pas l'option préconisée ni par le Parlement ni par la Commission. L'enquête est la règle, l'audience publique l'exception. »²⁸

Il semble tout à fait normal que le pouvoir d'assignation et la protection des témoins soient accordés dans le cadre d'enquêtes d'intérêt public menées par la Commission, ce qui ferait en sorte qu'il n'existerait aucune pression artificielle relativement à la convocation d'une audience publique en vue d'assurer une enquête approfondie. En effet, lorsqu'il est question pour la Commission d'obtenir des déclarations ou des documents de policiers militaires dans le cadre de ses enquêtes, le pouvoir d'assignation ne devrait pas être nécessaire.

Dans la plupart des juridictions au Canada, les agents de police sont tenus, selon la loi, de collaborer avec les organismes de surveillance. En Ontario, par exemple, on exige des agents de police et des services policiers, depuis la création de l'Unité des enquêtes spéciales en 1990, que ces derniers fournissent tous les documents pertinents et se soumettent à des entrevues requises par cette Unité.²⁹ En 1998, cette disposition de la *Loi sur les services policiers* a été renforcée. En effet, tout policier qui ne donnerait pas suite à une demande de renseignements ou n'accepterait pas de subir une entrevue par l'Unité des enquêtes spéciales peut être reconnu d'avoir manqué à son devoir.³⁰ Les protections correspondantes contre l'auto-incrimination seraient évidemment accordées aux témoins en pareilles circonstances.

²⁷ *Loi sur la défense nationale*, article 250.41

²⁸ Commission des plaintes du public contre la GRC c. le procureur général du Canada, 2005 CAF 213, à l'alinéa 62

²⁹ L'Unité des enquêtes spéciales a été créée par le gouvernement de l'Ontario en 1990 pour faire enquête sur les décès ou les blessures graves causées dans l'exécution des fonctions de nature policière.

³⁰ *Loi sur les services policiers*, Règlement de l'Ontario 123/98, partie V Code de déontologie, article 2 (c) (i.1)

La législation devrait comporter une protection explicite contre les représailles pour tous les membres des Forces canadiennes qui déposent une plainte quelconque, pour ingérence ou inconduite, selon les recommandations du juge en chef Lamer au cours de l'examen quinquennal de la loi.²⁵

Aussi, au chapitre de la protection des policiers militaires contre l'ingérence, les Canadiens pourraient avoir peine à comprendre les motifs ne permettant aux policiers militaires de porter plainte pour ingérence que dans le cadre de leurs « enquêtes ».²⁶ Le risque que pose l'ingérence de la chaîne de commandement ou d'un cadre supérieur à l'intégrité des activités de la police militaire s'étend à un large éventail de fonctions de nature policière, de l'arrestation à la gestion des éléments de preuve. Le processus de traitement des plaintes devrait tenir compte de cette réalité.

De plus, toute personne peut déposer une plainte pour inconduite, et il devrait en être de même pour les plaintes pour ingérence. Limiter le droit de déposer une plainte pour ingérence à un policier militaire qui mène ou supervise une enquête limite aussi la capacité de la Commission d'assurer l'intégrité des activités de la police militaire. Pour terminer, on devrait également décrire explicitement dans la législation les pouvoirs d'enquête de la Commission quant aux plaintes pour ingérence. Jusqu'à présent on a accordé volontairement l'accès aux documents dans la plupart des cas de plaintes pour ingérence, toutefois, la Commission ne devrait pas devoir compter sur la bonne volonté de l'organisation qu'elle surveille pour obtenir les documents et le matériel pertinents à l'enquête d'une plainte pour ingérence ou, à défaut de ceci, être contrainte à convoquer une audience publique pour obtenir l'accès à l'information qu'il lui faut.

« NOUS AVONS TROP SOUVENT
OBSERVÉ LES CONSÉQUENCES QUE
PEUT AVOIR LE MANQUE
D'INDÉPENDANCE DE LA POLICE
MILITAIRE PAR RAPPORT À LA
CHAÎNE DE COMMANDEMENT.
D'IMPORTANTES ENQUÊTES QU'ON
AURAIT DU MENER NE L'ONT PAS
ÉTÉ. CELLES QUI ONT EU LIEU ONT
SOUVENT ÉTÉ REMISES – À LA
DEMANDE DE SUPÉRIEURS – ET
MÉNÉES EN L'ABSENCE DE
RESSOURCES SUFFISANTES. DU FAIT
DE LEUR POSITION AU SEIN DE LA
CHAÎNE DE COMMANDEMENT, DES
MEMBRES DE LA POLICE MILITAIRE
PEUVENT S'ÊTRE SENTIS INTIMIDÉS
AU COURS DE LEURS ENQUÊTES SUR
DES OFFICIERS SUPÉRIEURS. »
RAPPORT DE LA COMMISSION
D'ENQUÊTE SUR LE DÉPLOIEMENT
DES FORCES CANADIENNES EN
SOMALIE, 2 JUILLET 1997, VOLUME 5

Le premier examen indépendant par le très honorable Antonio Lamer C. P. C.C. C.D. des dispositions et de l'application du projet de loi C-25, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale et d'autres lois en conséquence, le 3 septembre 2003, recommandation n° 63, p. 81

²⁵ Loi sur la défense nationale, article 250.19(1)

²⁴ Loi sur la défense nationale, article 250.19(1)

²³ Rapport sur le système ontarien de traitement des plaintes concernant la police, p. 72.

5) Il faudrait étoffer et clarifier les protections contre l'ingérence dans les activités de la police militaire

S'il doit exister des limites quant à la surveillance civile de la conduite des policiers militaires, les principes de transparence et d'imputabilité exigent que ces limites fassent l'objet d'un examen par le Parlement et qu'elles soient enchâssées dans la loi et non pas dans des règlements, car ceux-ci peuvent être modifiés en tout temps sans qu'il n'y ait un examen approfondi de la part du Parlement.

De plus, il est fort discutable que la police militaire (groupe surveillé) puisse être habilitée à déterminer à elle seule ce qui peut ou non faire l'objet d'une plainte. Dans son récent examen du système de plaintes contre la police de l'Ontario, l'ancien juge en chef Lesage recommande que l'organisme de surveillance indépendant, et non la police, se charge de juger de l'admissibilité et de la nature des plaintes.²³ D'ailleurs, dans d'autres juridictions où l'étendue de la surveillance applicable à une plainte contre la police dépend du type de plainte, comme c'est le cas au Québec et en Colombie-Britannique, la loi prévoit déjà qu'il relève de l'organisme de surveillance, et non de la police, d'exercer ce pouvoir décisionnel.

Le processus de traitement des plaintes concernant la police militaire du Canada est quelque peu unique, car il permet à un policier militaire chargé d'une enquête ou de la supervision d'une enquête de porter plainte s'il est d'avis qu'un militaire canadien ou un cadre supérieur du ministère de la Défense nationale s'est ingéré dans son enquête.²⁴

En ajoutant cette disposition à la législation, le gouvernement du Canada reconnaissait la situation parfois difficile dans laquelle se trouve la police militaire. Les membres font partie d'un corps policier professionnel, mais sont également membres des Forces canadiennes, ce qui les oblige à respecter leur rang dans la chaîne de commandement. Comme l'affaire somalienne a démontré, il est essentiel que la police militaire ait les coudees franches et puisse s'acquitter de ses fonctions de nature policière sans subir d'intimidation ou toute autre forme d'ingérence de la part de la chaîne de commandement ou de cadres supérieurs.

Néanmoins, la protection contre l'ingérence n'est pas sans failles. Depuis l'adoption de la loi, très peu de plaintes pour ingérence ont été déposées; on s'interroge à savoir si ces statistiques cachent la réalité. La Commission se demande pourquoi un plus grand nombre d'allégations d'ingérence n'est pas présenté sous forme de plaintes officielles et craint que la peur de représailles soit un des facteurs.

Dans ses entretiens avec des policiers militaires, le personnel de la Commission a souvent entendu des propos semblables : « on ne songerait jamais à déposer une plainte pour ingérence » en alléguant que les risques relativement à l'avancement de leur carrière étaient trop importants.

Ce règlement compte au total neuf fonctions, qui vont de la tenue d'une enquête et la gestion des éléments de preuve à la suite à une plainte et à l'arrestation ou la détention d'une personne.¹⁹ Le règlement exclut spécifiquement du processus les plaintes au sujet des fonctions de nature policière qui ont trait à l'administration, à la formation ou aux opérations d'ordre militaire qui découlent de coutumes ou de pratiques militaires établies.²⁰

Ces conditions peuvent sembler raisonnables au simple observateur, mais, en pratique, ces exceptions qui portent à confusion ont permis de classer certaines plaintes d'inconduite contre des policiers militaires comme des « affaires internes ». Il est vrai que certains problèmes sont mieux réglés au sein de l'organisation de la police militaire. Toutefois, la loi n'oblige en rien le grand public à aviser quiconque d'une plainte qu'il a classée comme une « affaire interne », ni à fournir des motifs pour expliquer en quoi une telle plainte serait mieux réglée à l'intérieur au lieu de faire l'objet d'un examen indépendant.

Autrement dit, et peut-être contrairement au but visé par la Loi sur la défense nationale,²¹ un nombre inconnu de plaintes pour inconduite contre des policiers militaires pouvant potentiellement faire l'objet d'une surveillance civile peut être déposé et réglé sans que la Commission ou les Canadiens en aient connaissance.

Ces exceptions compromettent la transparence du processus et empêchent d'établir si le plaignant ou la personne faisant l'objet de la plainte a reçu un traitement équitable.

Ces exceptions établissent aussi que la police militaire n'a aucun compte à rendre au public relativement à sa conduite dans l'exécution de parties importantes de ses fonctions.

En continuant d'exclure de la surveillance civile la conduite des policiers militaires au cours d'opérations d'ordre militaire, de graves incidents comme la torture et le harcèlement allégués de prisonniers à la prison d'Abou Ghraïb dirigée par les forces militaires américaines en Iraq ou à Guantanamo Bay — et où l'on soupçonne les officiers supérieurs d'avoir tenté de cacher l'inconduite alléguée — pourraient échapper à la surveillance civile canadienne.

En ce qui concerne la surveillance des questions d'ordre opérationnel, il est important de noter que le mandat de l'enquête publique sur la détention subséquente de Monsieur Maher Arar s'étend à plus qu'aux actions de dirigeants canadiens dans ce dossier. En effet, le gouvernement a également demandé à la commission d'enquête de formuler des recommandations sur un mécanisme de surveillance indépendant quant aux activités de la GRC en matière de sécurité nationale.²² Une fois de plus, la tendance va vers une augmentation de la surveillance civile et non vers une diminution de celle-ci.

¹⁹ *Règlement sur les plaintes portant sur la conduite des policiers militaires*, C. P. 1999-2065, 18 novembre 1999, article 2(1).
²⁰ *Ibid.*, article 2(2).
²¹ article 250.21(2)(c)(i) « Sur réception de la plainte, le destinataire veille à ce qu'en soient avisés, dans les meilleurs délais, le président... »
²² Sécurité publique et Protection civile Canada, *La vice-première ministre rend public le mandat de la Commission d'enquête publique sur l'affaire Maher Arar*, communiqué de presse, le 5 février 2004, document obtenu à l'adresse http://www.pspcc-spcc.gc.ca/publications/news/20040205_1.asp

Si la Commission est préoccupée par la façon dont le grand prévôt traite une plainte particulière, mais que le plaignant n'exige aucune révision — quel qu'en soit le motif — la Commission se trouve dans une situation difficile : elle peut prendre des mesures draconiennes et convoquer une audience publique ou courir le risque de ne pas régler ce qui pourrait constituer un grave problème touchant à un aspect quelconque des activités de la police militaire.

Même si la convocation d'une audience publique en pareille situation peut permettre à la Commission de contraindre le grand prévôt à présenter l'information nécessaire, cette mesure est exceptionnelle et peut entraîner des coûts assez importants. Comble d'absurdité, la Commission pourrait devoir, en théorie, convoquer une audience publique pour établir s'il est dans l'intérêt public d'exiger la tenue d'une audience publique.

Une décision récente de la Cour d'appel fédérale souligne à quel point il est important de réserver les audiences publiques à des situations exceptionnelles.¹⁴ Le juge Letourneau a écrit ceci :

« Tenir une audience publique en vue d'obliger le commissaire [de la GRC] à s'acquiescer d'une fonction statutaire que lui impose la loi est une procédure coûteuse. Ce n'est certainement pas l'option préconisée ni par le Parlement ni par la Commission [des plaintes du public]. L'enquête est la règle, l'audience publique l'exception. »¹⁵

Néanmoins, au Canada comme ailleurs, de plus en plus d'organismes de surveillance civile du maintien de l'ordre sont explicitement habilités à surveiller les enquêtes de la police au sujet des plaintes pour inconduite ou ont accès à tous les renseignements pertinents. C'est le cas au Royaume-Uni depuis 2002,¹⁶ et l'ancien juge en chef Lesage de l'Ontario a recommandé que ce principe soit ajouté au processus de traitement des plaintes concernant la police dans cette province.¹⁷

4) Le Parlement devrait clarifier la portée de ce qui, dans la conduite des membres de la police militaire, peut faire l'objet d'une surveillance civile

La difficulté à cet égard est la contrainte qu'impose la loi aux types de plaintes pouvant faire l'objet d'une surveillance civile. Selon la loi, la compétence de la Commission relativement aux plaintes se limite à « la conduite d'un policier militaire dans l'exercice des fonctions de nature policière qui sont déterminées par règlement du gouverneur en conseil pour l'application du présent article. »¹⁸

¹⁴ Il est très intéressant de noter que la partie VII de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, qui porte sur les plaintes contre la GRC, a servi de modèle à la partie IV de la *Loi sur la défense nationale*, où l'on décrit le processus de traitement des plaintes contre la police militaire et établit la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire.

¹⁵ Commission des plaintes du public contre la GRC c. le procureur général du Canada, 2005 CAF 213, à l'alinéa 62

¹⁶ *Police Reform Act 2002* (R.-U.), 2002, c. 30, s. 17 [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2002/20030--c.htm - 17]

¹⁷ Rapport sur le système ontarien de traitement des plaintes concernant la police, p. 77

¹⁸ *Loi sur la défense nationale*, article 250.18(1)

3) La Commission devrait jouir de pouvoirs explicites lui permettant de surveiller la façon dont le grand prévôt traite les plaintes pour inconduite, y compris l'accès au matériel d'enquête et à tout autre détail permettant d'établir si l'on a bien traité la plainte

Selon la Commission - opinion qu'elle soutient d'ailleurs fermement - tant que son autorité relativement à la surveillance et à l'examen des modalités des règlements à l'amiabie des plaintes ne sera pas explicite, l'équité et la transparence du processus de traitement des plaintes seront toujours mises en question. L'efficacité du processus en est également touchée, car il est impossible d'établir si une plainte régie à l'amiabie a résolu les problèmes systémiques qui peuvent en être la cause.

On pourrait accorder cette autorité sans pour autant nuire à l'intégrité du processus de traitement à l'amiabie des plaintes. On peut adopter des mesures législatives pour faire en sorte que toute discussion concernant le règlement à l'amiabie d'une plainte demeure confidentielle en tout temps.

Afin d'assurer que le président puisse faire le meilleur usage de ce pouvoir d'intérêt public, il s'ensuit que la Commission devrait avoir accès à tous les détails nécessaires sur la plainte et l'enquête entamée par le grand prévôt. En effet, selon la loi : « Le grand prévôt établit et conserve un dossier de toutes les plaintes reçues... et fournit à la Commission, à sa demande, tout renseignement contenu dans le dossier ».¹³

Jusqu'à présent, toutefois, les Forces canadiennes ont eu tendance à adopter une définition très étroite du « dossier d'une plainte » et n'ont fourni à la Commission que les détails les plus élémentaires au lieu des dossiers d'enquête et d'autres documents nécessaires pour prendre une décision éclairée à cet égard. Dans un cas particulier, ce n'est qu'une fois que la Commission eut consacré temps et ressources à la préparation d'une poursuite judiciaire que l'information nécessaire fut fournie.

Cet état de faits empêche la Commission de prendre des décisions convenables et en temps utile ainsi que d'assurer la surveillance prévue par la loi.

« TROP SOUVENT, NOUS...
DEVONS ALORS NOUS BATTRE
POUR OBTENIR TOUT DOCUMENT
NÉCESSAIRE À NOTRE TRAVAIL. »¹²
SHIRLEY HEAFEY, PRÉSIDENTE,
COMMISSION DES PLAINTES DU
PUBLIC CONTRE LA GRC

¹² Shirley Heafey, présidente, Commission des plaintes du public contre la GRC, Un examen civil des activités de la GRC en matière de sécurité nationale : une nécessité, allocation présentée au cours de la Conférence sur l'accès et les renseignements personnels, Edmonton le 17 juin 2005, document obtenu à l'adresse http://www.cpc-cpp.gc.ca/DetaiSite/Whatsnew/index_f.aspx?ArticleID=177

¹³ Loi sur la défense nationale, article 250.25

mars 2005, p. 24

¹⁰ Commissaire chargé des plaintes contre la police, Colombie-Britannique, *Police Act Reform White Paper and Draft Police Complaint Act*.⁹ Rapport sur le système ontarien de traitement des plaintes concernant la police, p. 77⁸ Loi sur la défense nationale, L.R.C. 1985, c. N-5, a 250.27(1)⁷ Rapport sur le système ontarien de traitement des plaintes concernant la police, p. 76

« Les modalités d'un règlement à l'amiable doivent être présentées au commissaire pour qu'il les approuve; dans sa décision d'approuver ou non les modalités, le commissaire peut faire enquête sur les personnes, y compris les parties intéressées par le règlement à l'amiable, selon ce qui lui semble approprié. »¹⁰ (Traduction libre)

c. r., suggère la disposition suivante :

De même, dans l'ébauche d'une loi sur les plaintes concernant la police (*Police Complaint Act*) en Colombie-Britannique, le commissaire aux plaintes concernant la police de la province, Dirk Rynveld,

nouvel organisme pourrait demander qu'une enquête soit tenue pour donner suite à la plainte... »⁹

« ... le corps de police et le nouvel organisme [surveillance civile] devraient tenir des dossiers statistiques décrivant les plaintes et les règlements. Après avoir déterminé que le règlement à l'amiable n'est pas approprié, que cette possibilité a été rejetée ou qu'une tentative de règlement à l'amiable a échoué, le nouvel organisme pourrait demander qu'une enquête soit tenue pour donner suite à la plainte... »⁹

chef Lesage a recommandé ce qui suit :

DANS LE CONTEXTE MILITAIRE EN PARTICULIER, IL EST ESSENTIEL DE GARANTIR QUE L'INTIMIDATION, RÉELLE OU SIMPLEMENT PERÇUE, N'AIT JOUÉ AUCUN RÔLE DANS LE RÉGLEMENT À L'AMIALE DES PLAINTES.

Dans son examen de 2005 du processus de traitement des plaintes en Ontario, l'honorable Patrick Lesage, ancien juge en chef de la Cour supérieure de justice de l'Ontario a indiqué que le règlement à l'amiable d'une plainte constituait une occasion pour toutes les parties concernées de profiter d'un système qui vise à « assurer un règlement plus efficace et plus satisfaisant des plaintes ».⁷

La Loi sur la défense nationale reconnaît les avantages potentiels du règlement à l'amiable des plaintes et dicte au grand prévôt — chef de la police militaire — d'envisager de régler à l'amiable une plainte pour inconduite d'un policier militaire. Si la situation s'y prête et si toutes les parties sont d'accord, le grand prévôt peut tenter de régler la plainte à l'amiable.⁸

Si on règle une plainte à l'amiable, la loi exige que le grand prévôt avise le président de la Commission du règlement; l'autorité de la Commission d'être informée des modalités de tout règlement à l'amiable et de surveiller le processus de règlement à l'amiable est toutefois contestée.

Dans son rapport sur le système ontarien de traitement des plaintes concernant la police, l'ancien juge en chef Lesage a recommandé ce qui suit :

2) Il est dans l'intérêt public que le processus de règlement à l'amiable des plaintes fasse l'objet d'une surveillance quelconque

1) La personne faisant l'objet d'une plainte devrait avoir le droit de demander une révision

Selon le principe d'équité simple, le policier militaire qui fait l'objet d'une plainte devrait avoir le droit de demander une révision du dossier. Selon le régime actuel, seule la personne qui dépose la plainte peut demander à la Commission d'examiner le traitement qu'en a fait le grand prévôt des Forces canadiennes. Les personnes faisant l'objet d'une plainte n'ont pour recours que de déposer à leur tour une plainte, ce qui donne lieu à une nouvelle enquête et exige de nouvelles ressources, tant financières qu'humaines. Si la personne faisant l'objet de la plainte avait, elle aussi, le droit de demander une révision par la Commission, on éviterait, le plus clair du temps, une nouvelle enquête. On obtiendrait ainsi une plus grande équité et efficacité.

Lors du premier examen indépendant des changements de 1998 à la Loi sur la défense nationale, l'ancien juge en chef Antonio Lamer a recommandé ce qui suit :

« ... [une fois que] le prévôt des Forces canadiennes règle une plainte pour inconduite, ... Par la suite, le plaignant ou le policier militaire dont la conduite faisait l'objet de la plainte aura 60 jours pour demander l'examen du règlement... »⁶ (le trait de soulignement marque une insistance)

Mettre en œuvre ce simple changement n'aurait d'autre effet que d'accorder à la police militaire les mêmes droits dont jouissent ses homologues dans d'autres juridictions du Canada, y compris la Colombie-Britannique, l'Ontario, l'Alberta, le Manitoba, Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse et ailleurs dans le monde.

⁶ Le premier examen indépendant par le très honorable Antonio Lamer C.P., C.C., C.D. des dispositions et de l'application du projet de loi C-25, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale et d'autres lois en conséquence, le 3 septembre 2003, recommandation n° 66, p. 83

LA NÉCESSITÉ DU CHANGEMENT

Malgré l'énorme pas en avant que représentent les modifications de 1998 à la *Loi sur la défense nationale*, les dispositions relatives à la surveillance civile de la police des autres juridictions au Canada et à l'étranger, où on tend à aller vers une surveillance civile de plus en plus robuste.⁵ Cette constatation n'a rien de surprenant : les Canadiens ne cessent de faire valoir qu'ils veulent davantage et non moins d'imputabilité de la part des institutions publiques. Sous sa forme actuelle, la surveillance civile des activités de la police militaire ne peut répondre à ces exigences de plus en plus contraignantes :

- On ne peut démontrer la transparence et l'équité du processus de traitement des plaintes dans toutes les situations.
- La conduite de la police militaire dans un certain nombre de domaines est toujours à l'abri des principes d'imputabilité publique.
- Des brèches dans le système contribuent peut-être à faire passer sous silence des cas d'ingérence, ce qui constitue une menace continue à l'intégrité des activités de la police militaire.
- On perd du temps et de l'argent à débattre de la formulation et de l'intention de la législation.

⁵ L'honorable Patrick Lesage, *Rapport sur le système ontarien de traitement des plaintes concernant la police*, 22 avril 2005, p. 57

Pour assurer l'intégrité de l'organisme de surveillance, le Parlement a exigé que la Commission fonctionne indépendamment de l'autorité du ministère de la Défense nationale. La Commission ne compte que des civils et relève des Canadiens, par l'entremise du Parlement.

Le grand prévôt des Forces canadiennes a reconnu sa contribution à maintes reprises. Le grand prévôt — qui est en fait le chef de la police militaire — a déclaré ceci : « ... le travail de la GCPM a amélioré la responsabilisation de la police militaire et a favorisé la promotion des normes d'éthique et des normes professionnelles les plus élevées en matière de maintien de l'ordre dans l'ensemble de la Branche des services de police militaire. »⁴

« ... UNE RESPONSABILISATION EFFICACE ET PRATIQUE EST LE SEUL MOYEN DE SOUTENIR ET D'ACCROÎTRE LA CONFIANCE QUE PORTE LE PUBLIC À L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE CRIMINELLE. LA CONFIANCE DU PUBLIC EST LA PIERRE ANGULAIRE D'UN SERVICE DE POLICE EFFICACE. »³
(TRADUCTION LIBRE)
- GWEN BONIFACE, COMMISSAIRE, POLICE PROVINCIALE DE L'ONTARIO

³ Gwen Boniface, commissaire, Police provinciale de l'Ontario, *Police Leaders' Perspective on Accountability, Building Ethical Frameworks and Civilian Oversight*, présentation donnée aux membres de l'Association canadienne de surveillance civile du maintien de l'ordre, le 25 juin 2004; document obtenu à l'adresse suivante : <http://www.cacole.ca/conference2004/presentations/CACOLE%20Speech%20-%20G%20Boniface.pdf>

⁴ Grand prévôt des Forces canadiennes, *Rapport annuel 2000*, p. 4

Grâce aux modifications à la *Loi sur la défense nationale* de 1998, le gouvernement du Canada a mis à jour le système de justice militaire de sorte qu'il jouisse d'une autonomie semblable à celle de notre régime civil, en tenant compte toutefois des caractéristiques uniques et de la culture propre aux Forces canadiennes et au ministère de la Défense nationale.

Parmi les changements apportés à la loi, citons la reconnaissance de l'importance d'un service policier professionnel pour le régime de justice militaire et de séparer, sans équivoque et d'un point de vue institutionnel, les fonctions d'enquête, de poursuite, de défense et les fonctions judiciaires du système. Un nouveau *Code de déontologie de la police militaire* fut mis en œuvre.

Ces changements étaient conformes au rôle accru de la police militaire au sein du système de justice militaire, rôle suggéré dans le *Rapport du Groupe consultatif spécial sur la justice militaire et sur les services d'enquête de la police militaire* de 1997. On indiquait dans le même rapport que : « Cette augmentation de responsabilités et de pouvoirs doit s'accompagner d'un professionnalisme et d'une responsabilisation correspondants. Cette responsabilité accrue doit également être surveillée en tout temps, et il faut pour cela un processus de supervision. »²

Pour assurer aux Canadiens cette responsabilisation et pour protéger l'intégrité des activités de la police militaire, une nouvelle partie IV de la *Loi sur la défense nationale* est entrée en vigueur. On y décrit le mode de traitement des plaintes pour inconduite d'un policier militaire, y compris les dispositions permettant aux policiers militaires de porter plainte s'ils estiment qu'un membre de la chaîne de commandement ou un cadre supérieur du ministère de la Défense nationale s'est ingéré dans leurs enquêtes. La Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire surveille ces processus.

² Ibid., pp. 70-71

des activités de la police militaire. La police militaire est, à certains égards, différente des forces policières civiles, mais les points semblables sont beaucoup plus nombreux et fondamentaux. Les policiers militaires sont des agents de la paix. Ils sont dotés des mêmes pouvoirs extraordinaires — et ont la même autorité d'exercice de ces pouvoirs — que les forces policières civiles. Ils peuvent arrêter et détenir des gens, non pas que des membres des Forces canadiennes, mais n'importe qui. Ils peuvent, s'ils doivent se protéger ou protéger autrui, faire usage de force causant la mort contre des citoyens.

La police militaire ne devrait pas être moins redevable aux Canadiens que la police civile si elle fait usage de ces pouvoirs.

Nul ne peut nier que l'avènement d'une surveillance indépendante par la Commission fut un changement dans le bon sens. Parallèlement, force est de constater qu'après cinq années la marche à suivre pour les enquêtes sur la conduite des policiers militaires et la révision de ces plaintes ne répond pas aux normes actuelles d'équité, de transparence et d'efficacité propres à la surveillance civile des activités policières. L'autorité de l'organisme de surveillance compte de nombreuses lacunes. Selon les dispositions de la loi actuelle, le règlement des plaintes peut souvent s'avérer inutilement lourd et difficile, ce qui procure aux Canadiens un service de piètre qualité.

De plus, le mécanisme permettant de déceler toute forme d'ingérence auprès de la police militaire et de faire enquête sur celle-ci — partie importante du mandat de la Commission — est très mal adapté. Compte tenu de ces lacunes, certains des objectifs visés par la surveillance civile des activités de la police militaire sont en péril. Combler ces lacunes et améliorer l'efficacité du mécanisme de surveillance civile de la police militaire n'impliquerait pas une réforme radicale des dispositions actuelles de la loi. La Commission craint toutefois qu'une importante occasion de reconnaître ces problèmes et de prendre des mesures correctives lui glisse actuellement entre les doigts.

Le gouvernement du Canada envisage maintenant d'apporter d'autres changements à la *Loi sur la défense nationale*, à la suite de l'examen indépendant quinquennal de la loi, examen dirigé par l'ancien juge en chef Antonio Lamer.

La Commission est d'avis qu'il subsiste encore plusieurs questions importantes devant faire l'objet d'un examen. Par conséquent, la Commission estime que l'occasion est venue de présenter ce rapport spécial, dans l'espoir de faire valoir aux parlementaires et à tous les Canadiens à quel point il est important de renforcer le mécanisme de surveillance civile des activités de la police militaire du Canada.

Henry Kostuck

Président par intérim

La Somalie évoque chez de nombreux Canadiens non seulement l'image d'un pays pauvre en développement mais également l'horreur collective éprouvée lorsque les médias nationaux et internationaux ont fait reportage sur une série d'événements parfois tragiques qui eurent lieu lors du déploiement des Forces canadiennes dans ce pays est-africain, au début des années 1990. On comptait parmi les nombreux problèmes systémiques au sein des forces militaires canadiennes, problèmes qu'a permis de révéler l'enquête qui a suivi, d'importantes inquiétudes quant à l'administration de la justice au sein des Forces canadiennes.

Le gouvernement du Canada est intervenu en apportant une série d'importantes modifications à la Loi sur la défense nationale en 1998, dont la plus grande partie avait trait à la modernisation significative du système de justice militaire. Ces changements ont créé un système de justice militaire davantage en harmonie avec les valeurs canadiennes d'équité et d'impartialité et ont marqué les débuts du principe de surveillance civile de la police militaire des Forces canadiennes, surveillance qu'assurerait une nouvelle Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire.

Bien que cette notion ait pu sembler toute nouvelle à l'époque, rares sont ceux qui doutent de la pertinence d'assurer une surveillance civile

« LA SUPERVISION INDÉPENDANTE
S'AVÈRE SURTOUT IMPORTANTE DANS LE
CAS DE LA POLICE MILITAIRE, ET À CET
EFFET LA SUPERVISION CIVILE DE LA
CONDUITE DES FORCES POLIÉIÈRES EST
PARTICULIÈREMENT INSTRUCTIVE. SI
UN CITOYEN SE PLAINT À UN SERVICE
DE POLICE CIVIL DE L'INCONDUITE
DE SON PERSONNEL, ON S'ATTEND
ET L'ON A DROIT À UNE RÉPONSE.
LA SITUATION NE DEVRAIT PAS
EN ÊTRE AUTREMENT DANS UN
CONTEXTE MILITAIRE. »¹

- FEU LE TRÈS HONORABLE
BRIAN DICKSON
JUGE EN CHEF, COUR SUPRÊME
DU CANADA (1984-1990)

¹ Canada, Défense nationale, *Rapport du Groupe consultatif spécial sur la justice militaire et sur les services d'enquête de la police militaire*, 25 mars 1997, chap. 10, p. 70

Table des matières

Sommaire	2
Survol historique	4
La nécessité du changement	6
Actualiser les mécanismes de surveillance	
1) Égalité des droits pour les personnes faisant l'objet d'une plainte.....	7
2) Surveillance du processus de règlement à l'amiable des plaintes	8
3) Surveillance du traitement des plaintes pour inconduite	9
4) Portée du rôle de surveillance.....	10
5) Pour une meilleure protection contre l'ingérence	12
6) Pour de meilleures enquêtes réalisées dans l'intérêt public grâce aux pouvoirs d'assignation	14
Conclusion	15



RAPPORT SPÉCIAL

ACTUALISER LES MÉCANISMES DE
SURVEILLANCE CIVILE DE LA
POLICE MILITAIRE DU CANADA :
OBTENIR DES RÉSULTATS
POUR LES CANADIENS

2005

No au catalogue : DP4-1/2005
ISBN 0-662-69226-8



ACTUALISER LES MÉCANISMES DE
SURVEILLANCE CIVILE DE LA
POLICE MILITAIRE DU CANADA :
OBTENIR DES RÉSULTATS
POUR LES CANADIENS
RAPPORT SPÉCIAL

